

株式会社等の農業全面参入と農地の土地商品化

— 農地制度の大改革 —

石原健二

1. 財界等が要求し続けた農地法改正

1980年から続いた新自由主義の経済政策も、1930年以来といわれる世界経済恐慌のなかで鳴りを潜めている。そのなかにあって、農業など第1次産業ではいまだに規制緩和の嵐が吹き荒れている。

農業政策は1990年代の初め、ガット・ウルグアイラウンド農業合意を前にして大きく転換し、戦後、食糧制度と農地法を柱に集落を基盤にして行ってきた政策を、目標を構造政策におき、認定農業者と法人の育成に政策を集中することとした。まず食糧制度を食糧法に換え、米価を引き下げ、2006年には品目横断的経営安定対策で農産物価格政策をなくしている。そして、農地法については1990年代初めに経団連など財界が、株式会社の農業への参入と農地の取得を強力に要求するようになっていたのである。最後に残っていた米の農産物自由化の完成と同時の財界等からの要求であり、農業・農地の自由化と農業政策幕引きの始まりとなったのである。

農地法にかかわる法改正は、1960年代の農業基本法の成立時から農業の生産性の向上と経営規模の拡大を図るため行われており、1970年代からはほぼ5年ごとに改正がされ、農地の流動化をはかってきている。そして1990年代ではほぼその手法は出尽くしていた。したがって、1992年以後の農地法改正は、農業者も、農政担当者も求めている、財界等の求める企業（株式会社）の農業への参入と農地取得に焦点があてられた改正といって過言ではない。それは耕作者主義の見直しから始まり、農地取得の前に賃借権の取得を認めさせ、その後企業の農地取得へと段階を追って進めるというものである。今回の農地法改正はこの階梯でいえば最終段階に近いものである。そこでまず、1990年代からの動きを振り返っておこう。

(1) 農業生産法人への株式会社の参加から「特区」による農業参入（1992～2005年）

財界等からの要求に対し、農水省は当初、農地法の自作農・耕作者主義の立場から株式会社等の農業参入を拒否している。しかし、そのうち農業者で組織する農業生産法人の中に、農業経営を行うに足る農業常時従事者等の参加を条件に、参入を認めることにした。そして1993年、農地法と農業経営基盤強化促進法の改正を行い、農業生産法人の行う農業関連事業として農産物の製造加工を行う事業所を加え、出資者となる構成員に、物資の供給、役務の提供を受ける産直などの消費者個人と事業円滑化に寄与する農業外の法人を認めることにしている。ただし、議決権については厳しい条件をつけることとした。

つづいて1995年に「耕作者主義の見直し」という農地法そのものの改正が財界等から求められると、農業生産法人の関連事業者に食品会社等を加えている。1997年、経団連に「株式会社の農地取得の段階的解禁」を提言されると、1998年、新たな農業基本法を審議する「食料・農業・農村基本問題調査会」で、財界等の要求に耐え切れず、農業生産法人の一形態として、株式会社の農業参入への道を開くこととした。そして、2001年の農地法の改正で、①業務執行役員の過半が常時農業経営に従事し、かつ、役員の過半数が農業に必要な農作業に60日以上従事し、②定款に株式譲渡に取締役会の承認を要する定めのある株式会社を、農業生産法人として加えることにしている。

2002年には農水省の「『食』と『農』の『再生プラン』」を審議するなかで、農地制度の全般的な見直しが問題とされたが、ここでは市町村が農地法・農振法の権利移動の統制や転用規制を適用除外できる「土地利用調整条例」の導入が論議されている。これは条例で市町村が一定の地域について、転用と農地の権利の移動を自由に認めようというのであった。都市計画法が「反計画」となり、開発利益の還元も行われなくなったうえさらに開発を野放図にすることとなり、地域ごとの穴抜け開発を狙ったものであった。さすがにこれは容認されなかったものの、このとき農地取得の下限面積の緩和と株式会社の農業の参入が重ねて検討されている。そしてついに2003年、2002年に小泉内閣で成立した「構造改革特別区域法」の特区内で耕作放棄地など「効率的な利用を図る必要ある農地が相当程度ある区域」で、農地保有合理化法人、市町村からの貸付に限り、農業生産法人以外の株式会社、NPO法人など特定法人による農業参入を認めている。ただし、ここでは業務執行役員のうち一人以上の者が農業に常時従事することを条件とされている。2005年には、このリース方式による株式会社の農業参入を全国展開している。全国農業会議所の調査によれば、2008年には320を超え

る企業が参加しているものの6割は赤字である。それでも財界等の執拗な農業参入・農地取得の要求が続いたのである。

(2) 「所有と利用の分離」論の登場(2006年以後)

2006年になると農業政策は品目横断的経営安定対策が始まり、農業価格政策が終焉となり、農地政策の見直しが農水省内でも急になる。2007年1月に「農地政策に関する有識者会議」が設けられ、財界等からは耕作放棄地に限定されているリース方式による農業参入を平地の優良農地でもできるようにし、定期借地権並みの農地の長期貸付の要求、株式会社への農地による株の取得の導入などが、提案されている。そして同年5月、経済財政諮問会議傘下のグローバル化改革専門調査会が第一報告で農地政策の見直しを提言している。ここでは同時にWTO交渉を通じ、関税の撤廃および引き下げと農業部門における市場メカニズムの導入を強調していて、農業への企業の自由参入・自由競争を主張している。この前提のなかで、①農地の所有と利用を分離し、②利用についての経営形態は原則自由、利用を妨げない限り所有権の移動も自由とすることを提言している。これを受けて経済財政諮問会議は「農地改革なくして強い農業なし」と主張。2007年の骨太方針にこれを明記している。

それは、「農地改革案の取りまとめ」として、「農地リースの加速：定期借地権制度、農地利用料における市場の需給の反映、農地の一般企業への賃貸促進等を通じて、農業経営者への農地の集積を促進する。」「法人経営の促進：経営の多角化や資本の充実等の観点から、農業生産法人の要件を見直す。農地の権利の設定・移転をしやすい仕組みをポジションとして用意する。」というものである。ここにいう「強い農業を営む農業経営者」とは法人企業を指していることはいままでもない。

農水省はこれを受けて先の有識者会議等で検討し、2007年11月、経済財政諮問会議で農水大臣が「農業政策の展開について〈農地に関する改革と工程表〉」を示している。そこで、「遅くも平成21年度中に新たな仕組みとしてスタートできる法制度の措置を講ずる」としたのである。この工程表には5項目の改革案が示されており、「面的集積をするのに所有と利用の分離を切り離し促進する」、農地の有効利用の促進に当たって「所有については厳しい規制を維持しつつ、利用権については規制を見直すこと」を掲げている。しかし、農水省の改革案は、あくまで一般企業の農業参入、賃貸権の一般化には触れることなく、農地の集積、有効利用面から所有と利用の分離の必要性を強調した案となっている。

2. 地租改正・農地改革につぐ農地制度の大改革

(1) 耕作者主義の消滅 — 法の目的の見直しと利用者の責務

今年2月24日閣議決定し、国会にかけられている農地法改正案は、以上のような経過で、財界等がこれまで主張してきたことをほぼ入れ込んだ内容となっている。まず耕作者主義が見事に排除されている。現行の法第一条の目的には「農地を耕作者自らが所有することを最も適当と認めて」と記されており、これがこれまで農地の取得・権利の移動に当たって、農業経営の条件として常時農業従事者等が求められた根拠となっていたものである。その意味は、戦前のように二度と地主制度を復活することのないよう、所有と経営が一致している自作地主義を主張し、アーサー・ヤングの言う「砂地をも黄金となす」自作農が、営農意欲を盛んにすることを願った故である。事実、戦後の食糧危機を救ったのはこの自作農主義であり、営農意欲を失わせている農業政策を問うことなしに自作農主義を変えようというのである。

新たな法の目的では「農地を効率的に利用する者による農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずる。」となっている。農地法は、農地の有効利用が中心的課題であり、そのための権利の取得、利用調整を新たな目的とした。それに新たに2条の2を加えている。それは「農地について権利を有する者の責務」で、ここでは「適正かつ効率的な利用を確保しなくてはならない」と念を押している。「適正かつ効率的な利用」の内容は明らかにされていないが、この2条の2を新たに設けた政府の説明では、都市計画法58条の4にある「土地所有者等の責務」と同様の趣旨とされている。参考にしたとされる都市計画法の土地の有効利用の促進とは、都市近郊の農地について言えば、農地の宅地化促進のテコとして使われたものであり、宅地価格の上昇とともに定期借地権を生む原因ともなったものである。農地法の目的の見直しと利用の責務の新設は、都市計画法と同様、農地を公共財として位置づけ、利用を優先したことで所有を二の次としたことにある。現行の農地法では農地をどのように使うかの規制はなく、農業者の自由となっているが、これからは利用が第一で、まさに所有権も利用があつてはじめてその権限を認めることとなったのである。所有権の後退を意味し、農地の一般土地商品化へ第一歩を踏み出したのである。

(2) 農地の権利移動の見直し — 利用権取得の拡大

① 利用権で全面自由化

目的の見直しとともに3条の見直しが大きな改正となっている。所有権移転を伴う権利の移動の場合、従来通り、個人については農作業に常時従事、法人については農業生産法人であることが許可の要件となっている。ただし、利用権による権利の移動については、「農地採草放牧地を適正に利用していないと認められる場合使用貸借又は賃貸借の解除をする旨の条件が書面による契約において付されているとき」は、これらの要件なしでも認めることとした。言い換えれば、有効利用を約束すれば誰でも農地の利用権が得られるようになったのである。ただ、農地を貸し付けている農家はその農地を売りたいと思っても売れないという矛盾も起きてくる。しかも、農地の権利取得に当たっての下限面積（50a）は市町村の農業委員会において、地域の実情に基づいて引き下げられるようになる。この権利取得にかかわる下限面積の問題は、2002年に「市民農園特区」で10aまで緩和しているので、農地は、都市化地帯では市民農園規模の農地の賃貸が可能となってくる。ともあれ、個人、企業を含め、大小さまざまな、多様な形態の農地の賃貸借が可能となり、さまざまな農業経営が出現することになる。

② 小作地所有制限の廃止、標準小作料の廃止、長期の賃借権の設置

しかも、賃借権に関連して、現行のうち法6条から8条にかけての小作地所有制限と国による強制買収などが廃止される。もちろん、「小作地」、「小作農」の定義も消えている。また、標準小作料額についても廃止することにしていて、今後は貸し手と借り手が相対で小作料を決めるようになる。しかし、企業と個別の農家との交渉など本当に公正に行われるだろうか。戦前の地主・小作関係とは逆の関係であるが、力関係は今度は借り手優位になるのは明らかであろう。現在、米の集落営農組織の形成などでは地域としての標準小作料が大いに機能しているが、これらも崩れていくことになるのであろう。これまでも農産物価格が下がっているなかで、小作料が高いというのが企業等の意見だったので、このようになっている。また、賃借権に関わる改正では、賃借権の存続期間を財界が要求していたように、定期借地権並みに現行20年を50年とすることを新設している（19条）。現行では、担い手が希望する農地賃借権の期間は、2006年の農水省の調査によれば6年以上10年未満が38%、3年から6年が23.6%、20年以上はわずか4.8%しかない。借り手が希望してもいない長期の賃借権をなぜ設定するのだろうか。長期の賃借権の設定には有

益費の償還方法や小作料の設定が明確化してはならないが、これも不明のまま長期の賃借権の設定は理解に苦しむところである。ただ、50年の賃借権の出現は、賃借権がもはや所有権になら劣ることのない権利であることを証明することとなっている。所有権は意味を成さないのである。

③ 農地利用集積円滑化事業の創設

賃借権を中心とした農地集積の事業として「農地利用集積円滑化事業」を創設している。これは農地所有者の委任を受けて、農地所有者を代理して農用地等の売り渡し、貸付または農業経営若しくは農作業の委託など（農地所有者代理事業）を行う事業で、市町村、市町村公社、農協と土地改良区や担い手育成の支援協議会などもこの事業ができるようになる。しかも、この事業を行う団体が作成する農用地利用集積計画を活用すれば、複数の権利移動が公告によって、農地法を介在しなくても農地の賃借権の設定ができることになる。

耕作者主義がなくなり、誰でもどこでも借りることができ、下限面積の制限、小作地の制限がなくなるので、地域に不在の利用権者が雇用によって農業を行う場合や転貸に近い経営や、農作業の外部委託などが可能となる。当然、遊休地ではない優良農地が企業に狙われるし、まとまりのある集落もそのまま企業の傘下に入る場合も出てくる。地域の農地が誰によって利用されているのかも区別がつかなくなるだろう。

(3) 農業生産法人についての出資制限等の緩和

賃借権を通じた農地貸付は、株式会社を含めた一般企業の農業への参入を容易にすることはいうまでもない。しかも、より企業の参入をはかりやすくするため、農業生産法人の規制緩和をしている。

農業生産法人の関連事業者の議決権を、一事業者当たり10分の1以下とする制限を廃止し、最大で議決権の4分の1と引き上げている。また、農業生産法人と連携して事業を実施する一定の関連事業者（農商工連携事業者等、食品流通構造改善促進法の構造改善計画の認定者）が構成員の場合は、議決権の上限を4分の1から2分の1未満と大幅に拡大している。これによって農業生産法人に対する経営上の発言権が増し、関与の度合いが増すことになる。出資する企業は農業生産法人を連結決算の対象とするだろうし、役員の派遣、子会社化も可能となる。子会社である農業生産法人は、農地の取得もできるから、企業への農業・農地の開放を意味している。これで、ほぼ財

界と農業への参入企業の要求は満たされたことになる。

(4) 転用規制と遊休農地対策の強化

農地法の目的を農地の有効利用としたため、また、1990年代のはじめから企業の農業参入が農地転用目当てと見られてきたことから、転用目的がなかなか払拭できないなかで敢えて転用については厳しくしている。1条にわざわざ「農地を農地以外にすることを規制する」と明記している。しかし、他用途利用の転用規制を定めた4条関係では、学校・病院など、これまで公共の用に供するとして許可不要とされてきたものを知事との協議にすること、違反転用の行政代執行を創設したことなどが主要な改正点となっている。だが、学校・病院は新設が少なくなっており、他方、1959年以来、農地転用規制の緩和は、実質農用地区域にまで及んでいるのが現実である。2000年の地方分権一括法の折には転用にかかわる権限の委譲を行い、しかもいざとなれば地域の指定を変えることで容易に転用可能になる現実から、実効性の乏しいものである。

また遊休農地対策は、新たに農地法に位置づけられ、すべての農地を対象にしている(30条～44条)。農業委員会の調査から始まる市町村、都道府県のシステムで対応し、最終的には都道府県知事が利用希望者への特定利用権または所有者が不明の場合、農地利用の権利の設定にかかわる裁定を行うことにしている。しかし、特定利用権が採草放牧地にできて40年近く、制度ができていても一度も行われたことのない措置がスムーズに行えるのだろうか。最近の調査でも原野化した耕作不能な農地は13.5万haもあり、国による未墾地買収も行われることがないなかで、実効は不明といわざるを得ない。

いずれにしてもこの農地法の改正法案は、地租改正、農地改革につぐ農地法体系を変える大改正であり、問題も多く、短時日の審議で法案を通過させるべき性格ではないように思われる。

しかし、この農地法改正案は、5月中旬現在、参議院において審議中で、衆議院では農林水産委員会の理事懇談会で一部修正が施され、通過している。衆議院の修正項目では第1条に「耕作者自らによる農地の所有が果たしている重要な役割を踏まえつつ」「耕作者による地域との調和に配慮した」との文言を加え、さらに「耕作者の地位の安定」を復活させている。耕作者主義の復活を求められてのことだが、3条の3項の許可の要件で、個人については「地域の農業における他の農業者との適切な役割分担のもとに継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること」、法人について

は「その法人の業務を執行する役員のうち1人以上の者がその法人の行う耕作又は養畜の事業に常時従事することを認められること」を入れている。また、賃借権による権利の設定に対して、市町村への通知の義務と市町村長の関与も入れている。修正は地域農業に支障が生じた場合の是正および取り消し後の適正化措置についても農業委員会・都道府県知事の勧告と措置を加えているが、いずれもどの程度の歯止めになるか予測できない。法改正の中心である利用権主体とした性格は、まったく変わっていない。今後どのような審議が行われるか見守るしかない。

3. 法改正をめぐる問題点

今回の農地法改正の背景とその概要を大雑把に紹介してきたが、これは農地の所有権を農家から引き剥がし、利用権で国の管理する農地にするということであろう。所有権が残されたとしても意味のない状態になる。

まず第1の問題はこれから農業はどのようになるのかである。従来から財界の農業改革の提案者の一人である叶芳和氏は、今回の法改正の第1のポイントとして農業生産法人の要件緩和を挙げ（週刊農林4月5日号）、とくに農地取得（利用）を必要とする企業にとっては農業生産法人を介して農業への参入がしやすくなった、と評価している。企業の参入は、自ら農産物を生産するのではなく、「外食産業やスーパー等の農業進出は、消費者ニーズにあった青果物の供給を増やしたいということだ。自らのスペックにあった青果物を確保するため、農家や農業法人と提携するのであって、直接の農業経営は農家が担う」という。これから企業は農家を獲得するのに、農協との競争になるともいっている。ここでは農業者は企業の土地持ち農業労働者としての位置づけである。企業が農業労働力を漁れば、後継者、労働力不足のなか、これからの農業・農村はどうなるのだろうか。

利用権の導入により農業経営の形態は多様になり、個人の担い手も農業生産法人も、一般企業が参入することで農業経営はますます厳しくなるであろう。しかも、個人でも法人にしても、従来型の経営規模拡大とともに新たに利用権による経営ができ、当然のことながら利用権による方が有利になるので、個人・法人とも経営の形態も変わってくる。個人を含め構造政策など描くことはできなくなる。

第2の問題は賃借権の定着が、所有権を制することは明らかで、このことは遅かれ早かれ企業の農地取得に結びつくことを否定できない。事実、今年の1月14日、日本国際

フォーラム（今井敬会長）政策委員会（主査 本間正義）は、「グローバル化の中での日本の農業の総合戦略」で、150万haの食糧基地を「経済特区」とし、現在の農地規制の適用除外によって「農地の所有を含めて自由な権利移動を可能とすること」を要求している。転用規制の強化は必要であるにしても、それ以上に農地保全と農業のあり方が問われている。

第3は農協の役割である。今回の改正で農協が農業経営を直営でできるようになっている。すでに種々の農協指導による農業経営手法が用意されているなかで、敢えて直営で農業経営を行うというのは、協同組合といえるか疑問である。企業の農業参入を認めさせるための政府によるあて馬的な措置であり、本来農協は拒否すべきであろう。企業の農業参入を認め、組織内での緊張を高め、農業の危機感と農村の活性化を図ろうとの思惑なのであろう。しかし、農協として政府に要求すべきことは、農業そのものの方向性であり、食料自給率の向上を図るといっても一向に上向かない現状をどう変えていくかを課題としなければならない。本来、農協は企業・株式会社等による農業参入を身をもって阻止することが求められているのである。農水省が農協による農業の直営を期待しているとしたら、特定利用権を行使する受け皿としてではなかろうか。

ともあれこの農地法の改正で、農地は農地法の枠を取り払われ、一般の土地として目の前に現れた。効率的利用の目的が、ひたすら企業による農地利用と転用目的などにいかなないようにしなくてはならない。

（いしはら けんじ 元立教大学教授）